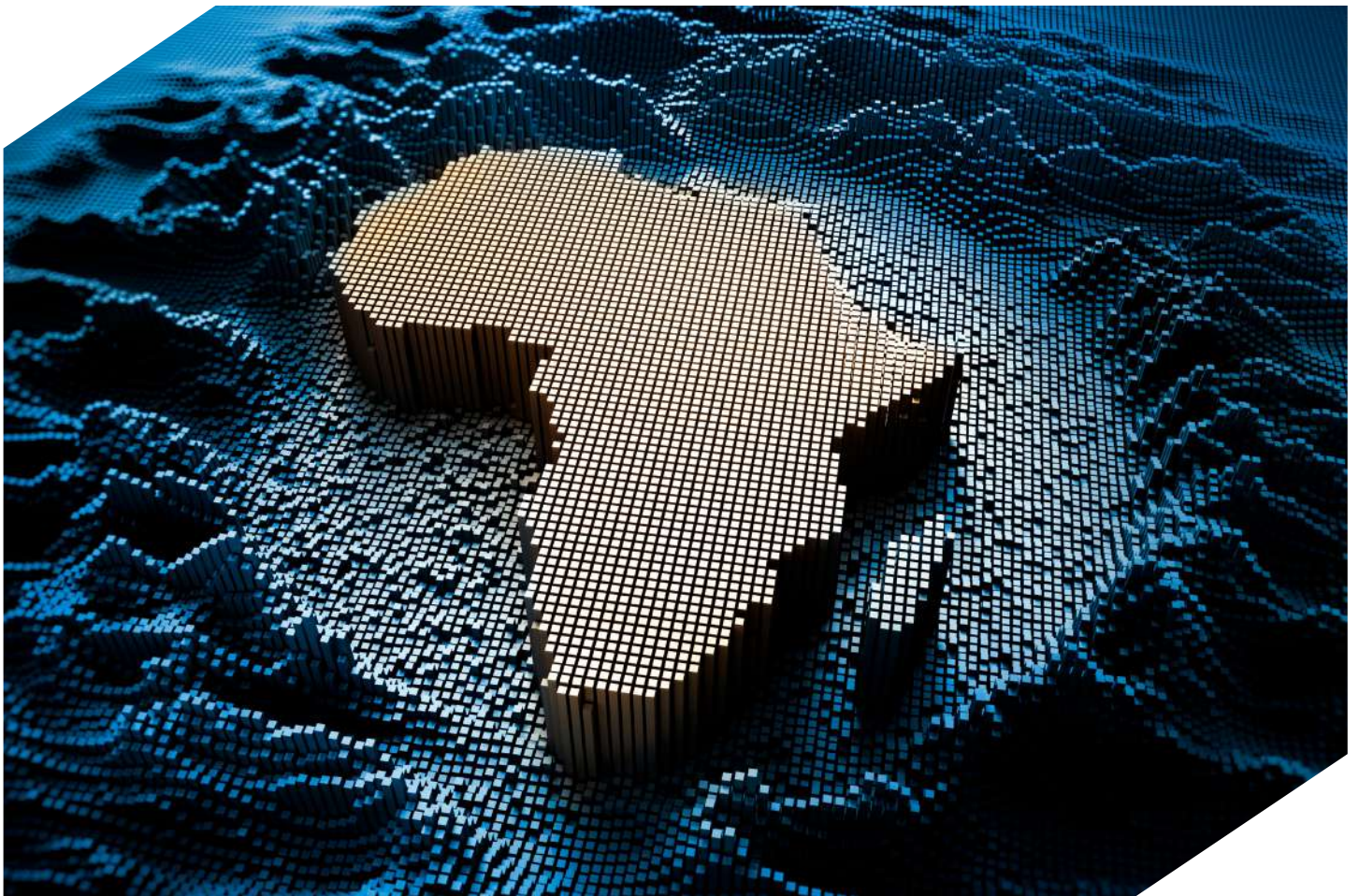


L'AFRICA AL CENTRO DELLA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA INTERNAZIONALE




Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

*Dal confronto regolare tra diplomatici ed esperti nasce il progetto
di "Comunità italiana di Politica Estera".
La pluralità di idee e prospettive arricchisce la riflessione
strategica sull'azione internazionale dell'Italia.*

**L'AFRICA AL CENTRO
DELLA RIORGANIZZAZIONE
DEL SISTEMA INTERNAZIONALE**

Il paper è il risultato del lavoro congiunto dei Think Tank che partecipano al progetto di “Comunità italiana di Politica Estera”. Hanno contribuito:

ISPI (Giovanni Carbone, Filippo Fasulo, Lucia Ragazzi)

Aspen (Roberto Menotti)

Cespi (Daniele Frigeri)

ECFR (Maddalena Procopio, Alberto Rizzi)

IAI (Francesca Caruso)

L'AFRICA AL CENTRO DELLA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA INTERNAZIONALE

ABSTRACT	4
1. L'AFRICA NEL NUOVO CONTESTO MULTIPOLARE	5
1.1 L'evoluzione dell'Africa "emergente"	5
1.2 Gli attori internazionali in Africa	9
1.3 L'Africa e il 'Sud Globale'	13
2. L'AFRICA NELLA GOVERNANCE INTERNAZIONALE	16
2.1 L'Africa nelle organizzazioni internazionali	16
2.2 La richiesta di una riforma delle Nazioni Unite	17
2.3 L'Unione Africana: capace di essere la voce del continente?	17
3. AFRICA E ATTORI ESTERNI	20
3.1 Da competizione economica a competizione geopolitica	20
3.2 L'Africa crocevia delle tensioni internazionali	22
4. QUALE RUOLO PER L'ITALIA E L'EUROPA?	25

ABSTRACT

I rapporti dell’Africa subsahariana con il resto del mondo attraversano una importante fase di trasformazione, generata dall’interfacciarsi dei grandi mutamenti dello scenario internazionale con tendenze economiche e politiche proprie della regione.

Un quadro internazionale sempre più diversificato e competitivo genera per i paesi subsahariani nuove opportunità (e rischi), che contribuiscono ad alimentare il dinamismo economico e politico interno alla regione. Accanto alle trasformazioni di carattere più strutturale che attraversano lo scenario internazionale, tuttavia, anche i grandi shock globali degli ultimi anni (dalla pandemia del Covid 19 all’impatto della guerra in Ucraina) si sono naturalmente riflessi nel contesto africano, con implicazioni sia socioeconomiche che politiche. L’aumentata tensione nell’arena internazionale ha acceso i riflettori su un riposizionamento strategico dell’Africa – o almeno di un certo numero di paesi al suo interno – rispetto ai grandi attori internazionali, generalmente percepito come a sfavore dell’Occidente. Sarebbe però riduttivo analizzare questi cambiamenti solo in quanto reazione a recenti shock esterni. L’Africa subsahariana ha infatti registrato sviluppi economici, politici e strategici di cui i recenti scossoni globali sono stati un acceleratore, sia nella loro intensificazione che nella loro risonanza agli occhi del resto del mondo, aspetti di cui l’Italia e l’Unione Europea devono tenere conto nel promuovere scambi economici e politici con la regione.

L’Africa al centro della riorganizzazione del sistema internazionale

I rapporti dell’Africa subsahariana con il resto del mondo attraversano una importante fase di trasformazione, frutto sia dei mutamenti dello scenario internazionale, sia di tendenze economiche e politiche regionali, nonché dell’interfacciarsi tra le due dimensioni.

Un quadro internazionale reso più diversificato e competitivo dall’emergere di nuove potenze non-occidentali, in particolare, ha generato per i paesi subsahariani nuove opportunità, (e rischi) che contribuiscono ad alimentare il dinamismo economico e politico interno alla regione. Accanto alle trasformazioni di carattere più strutturale che attraversano lo scenario internazionale, tuttavia, anche i grandi shock globali degli ultimi anni si sono naturalmente riflessi nel contesto africano, con implicazioni su vari livelli. La pandemia del Covid-19 prima (con la prima recessione dagli anni Novanta nel continente) e l’impatto della guerra in Ucraina poi (con un aumento dei prezzi alimentari e dell’energia che ha contribuito a un forte aumento dell’inflazione) hanno generato forti pressioni sui sistemi economici e i tessuti sociali del continente. Al contempo, l’aumentata tensione nell’arena internazionale ha acceso i riflettori sulle fratture nel rapporto tra i paesi africani e le potenze occidentali, sul rinnovato attivismo di un ventaglio di nuovi e vecchi partner alternativi, su un riposizionamento strategico dell’Africa – o almeno di un certo numero di paesi al suo interno – rispetto ai grandi attori internazionali, generalmente percepito come a sfavore dell’Occidente. Sarebbe però riduttivo analizzare questi cambiamenti solo in quanto reazione a recenti shock esterni. Piuttosto, l’Africa subsahariana ha registrato sviluppi economici, politici e strategici di cui i recenti scossoni globali sono stati un acceleratore, sia nella loro intensificazione che nella loro risonanza agli occhi del resto del mondo. Di questi aspetti, l’Italia e l’Unione Europea devono tenere conto nel promuovere scambi economici e politici con la regione sia sul piano bilaterale che multilaterale. In un periodo in cui i paesi europei, tra cui l’Italia, guardano ai rapporti con il continente con rinnovato dinamismo, è quindi fondamentale impostare un rapporto pragmatico e impostato sulla comprensione reciproca.

1. L’Africa nel nuovo contesto multipolare

1.1 L’evoluzione dell’Africa “emergente”

L’andamento economico dell’Africa subsahariana negli ultimi decenni è stato, diversamente da come talvolta viene percepito nella sensibilità collettiva, tutt’altro che stagnante. Al contrario, la regione ha registrato un andamento dinamico e profondamente intrecciato con quello delle relazioni esterne della regione.

Dovendone fare una suddivisione nel medio-lungo periodo (pur nella consapevolezza delle difficoltà di generalizzare in dati regionali la performance di paesi profondamente diversi tra loro) l’area ha attraversato due grandi fasi economiche che fanno capo a due passaggi chiave, a vent’anni di distanza circa l’uno dall’altro. Il primo va collocato sul finire degli anni Novanta, dopo una lunga fase di crescita economica

insoddisfacente – e a tratti pressoché nulla o addirittura negativa – che aveva ampliato il divario con il resto del mondo in termini di crescita economica, reddito pro capite e tassi di povertà estrema. Nella seconda metà degli anni Novanta, la regione iniziò a registrare ritmi di crescita economica più sostenuti, consolidatisi in maniera decisa soprattutto dopo il 2000. Nel periodo tra il 2000 e il 2014, i paesi dell’Africa subsahariana videro un’inedita crescita media annua del 5,3% – pur ovviamente con ritmi diversi da caso a caso e tassi molto contenuti o addirittura negativi, per buona parte del periodo, in paesi come Costa d’Avorio, Zimbabwe o Gabon – più del doppio rispetto agli anni Novanta. Questo processo è stato alimentato dalla combinazione di vari elementi: le riforme politiche ed economiche introdotte negli anni Ottanta e Novanta, prezzi delle materie prime tendenzialmente favorevoli – il cosiddetto “superciclo delle commodities” – legato all’aumento della loro domanda nei mercati mondiali, un miglior contesto per gli investimenti esteri, il ritorno di sostegno e aiuti internazionali, e alcuni sviluppi tecnologici. Nonostante il ruolo determinante dei prezzi delle materie prime nel dare propulsione a molte economie della regione, la crescita africana non è stata limitata ai soli paesi esportatori di questi beni, ma diffusa a gran parte della regione, e abbastanza resistente da reggere il colpo della crisi finanziaria del 2008 che fece vacillare le economie occidentali. A segnare questa fase virtuosa attraversata da molte economie africane furono non solo gli aumenti di Pil, scambi commerciali e investimenti, ma anche il miglioramento di diversi indicatori sociali, dalla progressiva diminuzione della povertà all’allungamento delle aspettative di vita. Il Pil pro capite della regione subsahariana è aumentato, pur in maniera contenuta dato il contesto di forte espansione demografica, del 36% tra il 2000 e il 2014. Negli stessi anni, l’Africa si è inserita nel trend globale di riduzione della povertà, diminuendo la parte della popolazione che vive in povertà estrema (la soglia stabilita da World Bank è attualmente pari a 2,15 dollari al giorno) da 379 a 369 milioni di persone dal 2002 al 2014: una diminuzione graduale, quindi, ma comunque tale da riuscire a contrastare l’effetto di una crescita demografica, nello stesso periodo di oltre il 2% medio annuo.¹ Il paese che ha registrato il maggior successo in questo periodo è stata la Tanzania, il cui tasso di povertà è sceso dall’86% nel 2000 al 49% nel 2011, seguita da Ciad e Repubblica del Congo. Anche l’Etiopia, importante per il suo peso demografico, è riuscita a ottenere una contrazione notevole, dal 61% del 1999 al 31% del 2015.²

Questo primo quindicennio “virtuoso” vissuto dall’area subsahariana fu accompagnato da un ritorno generalizzato ad un certo ottimismo nei confronti della regione, a volte anche di un entusiasmo dimostratosi poi eccessivo. Se fino al 2000 il continente era rappresentato in maniera preponderante, se non esclusiva, come zavorrato da conflitti, con governance assente o deleteria, e perennemente alla ricerca di uno sviluppo economico sfuggente, questa immagine fosca venne rapidamente sostituita dall’idea e dall’immagine di un’“Africa emergente” (*Africa rising*), espressione di dinamismo economico e di un potenziale che iniziava a sprigionare, sempre più capace di attirare nuove opportunità di investimento. La rinnovata fiducia catalizzò così nuovi flussi finanziari: gli investimenti diretti esteri (IDE) nella regione subsahariana, in particolare, aumentarono di oltre il 500% dal 2000 al 2014,³ con effetti significativi sulla costruzione di importanti infrastrutture, un settore indispensabile allo sviluppo dell’Africa ma ancora gravato da un grosso deficit. In questo periodo, gli investimenti statunitensi nella regione triplicarono, mentre quelli cinesi in poco più di dieci anni – dal 2003 al 2014 – passarono da meno di un miliardo a oltre 32 miliardi di dollari.⁴

¹ G. Carbone e L. Ragazzi, “Il ritorno di povertà e fame”, in A. Colombo e P. Magri (a cura di), *Rapporto ISPI 2023: Ritorno al futuro*, Milano ISPI-Ledizioni, 2023.

² Gli anni per i quali i dati sono disponibili variano da paese a paese in funzione delle rilevazioni effettuate. World Bank, *Here are the top 10 Sub-Saharan African countries that have reduced poverty the most*, World Bank Blog, 2019.

³ World Bank, 2023, Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$)

⁴ Dati in stock. US Bureau of Economic Analysis, The Statistical Bulletin of China’s Outward Foreign Direct Investment Ministry of Commerce.

Dopo il 2014, tuttavia, una serie di fattori – tra cui il crollo del prezzo internazionale del petrolio e il rallentamento dell'economia cinese, con la conseguente riduzione nella domanda di altre materie prime – portarono a un netto rallentamento, a livello complessivo regionale, del passo della crescita economica: tra il 2015 e il 2019 (dunque già prima della pandemia), pur rimanendo positiva, la crescita media della regione si era assestata su un ben più modesto 2,8%. Alcuni giganti regionali, come l'Angola, la Nigeria e il Sudafrica, si trovarono di fronte ad un vero e proprio tracollo: nel 2016, le prime due – grandi esportatrici di petrolio – affrontarono la prima recessione dagli anni Novanta, una condizione che per l'Angola si sarebbe prolungata negli anni a venire fino al 2020; il Sudafrica – paese leader dell'Africa australe ed economia più sofisticata del continente – finì di fatto in stagnazione. A risentire di questa fase furono anche economie più piccole, come il Burundi e la Guinea Equatoriale. Questo cambio di ritmo, tuttavia, non si verificò in modo trasversale in tutta la regione. Alcuni paesi, come l'Etiopia, il Rwanda, la Costa d'Avorio, la Tanzania e altri ancora, continuarono a registrare tassi di crescita elevati. Iniziò dunque a profilarsi uno scenario in cui la crescita non interessava più pressappoco l'intera regione, ma procedeva a più velocità. Le già citate Nigeria e Angola, due delle maggiori economie nella regione, passavano da un'espansione media pari circa all'8% annuo nel periodo 2000-2014 ad una media dell'1,2% e dello -0,8%, rispettivamente, negli anni 2015-2019. Etiopia e Rwanda, per contro, continuavano un percorso di crescita solido: Addis Abeba manteneva, anche nel 2014-2019, tassi di crescita annui superiori al 9%, Kigali superiori al 7%. Molti paesi mantenevano insomma ritmi di crescita elevati.⁵

Uno scossone ulteriore a questo scenario è giunto nel 2020, quando l'impatto della pandemia ha colpito duramente anche l'Africa subsahariana, provocando la prima recessione della regione dagli anni Novanta. Le conseguenze della pandemia, dalle misure di contenimento che hanno rallentato l'economia formale e informale al limitato spazio fiscale per iniziative che ne ammorbidissero l'impatto sociale, dall'arresto del turismo al crollo del prezzo delle materie prime, hanno colpito la crescita di gran parte dei paesi del continente, che nel 2020 ha registrato una contrazione del -1,7% a livello regionale. Se il dato risulta meno drammatico rispetto ai colpi subiti dalle altre regioni del mondo (con l'eccezione dell'Asia orientale, cresciuta anche nel 2020), più tenue è stato anche il rimbalzo con cui le economie subsahariane sono tornate in terreno positivo: un 3,9% medio nel triennio 2021-2023, certamente più timido rispetto alla media mondiale (4,2%) e a quella asiatica (4,6% per l'Asia orientale, addirittura 6,7% per l'Asia del sud). Il rallentamento economico è stato alimentato anche dalle ricadute del conflitto in Ucraina, in particolare sulle importazioni di grano e sul prezzo di beni alimentari ed energia, e dal protrarsi di condizioni macroeconomiche globali difficili, legate ad incertezza geopolitica ed elevata inflazione. Quest'ultima ha impattato sulle capacità degli stati di garantire servizi di base oltre che sul costo della vita delle popolazioni subsahariane, per le quali, tra 2020 e 2022, il tasso di inflazione regionale medio è stato del 16,5%⁶: il più alto tra le diverse regioni del mondo se si esclude il dato sull'Asia centrale nel 2022. La persistente inflazione globale ha spinto le principali banche centrali ad adottare politiche monetarie restrittive, alzando i tassi di interesse, accrescendo così ulteriormente le spese di servizio sul debito⁷. A ciò va aggiunto l'aumento delle spese pubbliche nazionali in risposta alla crisi pandemica. In questo scenario, il rapporto medio tra debito pubblico e PIL per i paesi dell'Africa subsahariana – già in crescita a partire dal 2007, e poi con più decisione dal 2014 – ha raggiunto il 56% nel 2022 (un valore che supera il 60% quando si considera l'Africa nel suo complesso), con paesi in situazioni particolarmente delicate come Eritrea, Mozambico, Zimbabwe e Ghana che hanno toccato, rispettivamente, il 146%, il 102%, il 102%

⁵ International Monetary Fund, *IMF DataMapper Datasets*, 2023.

⁶ Ibid.

⁷ International Monetary Fund, *Regional Economic Outlook April 2023 – Sub-Saharan Africa*, 2023.

e il 99%.⁸ Lo Zambia, che si è dichiarato insolvente nel 2020, registra ancora livelli superiori al 100% nonostante l'avvio del processo di ristrutturazione. Il Ghana, dopo aver visto una nuova crescita del debito a partire da metà degli anni Duemila, ha dichiarato default nel dicembre 2022 e chiesto aiuto al Fondo Monetario Internazionale, con cui ha raggiunto a maggio un accordo per un prestito di 3 miliardi di dollari.

Il rallentamento delle economie subsahariane, nel contesto di forte crescita demografica che caratterizza il continente, si riflette anche sull'andamento della povertà nella regione. Secondo le ultime stime a disposizione, l'impatto della pandemia da Covid-19 e del conflitto in Ucraina avrebbe generato circa 28 milioni di nuovi poveri nel periodo 2020-2022, portando il totale a 420 milioni di africani sotto la soglia di povertà estrema⁹ - pari al 60% del totale a livello globale - intaccando così i passi avanti registrati da numerosi paesi, e dall'area nel suo complesso, negli ultimi due decenni. Questo dato si accompagna a quello dell'aumento del numero di persone in condizione di insicurezza alimentare nella regione, cresciuto di più di 46 milioni tra il 2019 e il 2021.¹⁰ Tendenze preoccupanti anche per le possibili ripercussioni sulla stabilità dei paesi coinvolti, laddove un più diffuso malessere sociale può portare, come accaduto già in passato, a proteste popolari e conseguenti turbolenze politiche. A questo si accompagna talvolta un senso di frustrazione per la percezione di marginalizzazione nell'agenda internazionale. Dopo l'inizio della guerra in Ucraina, ad esempio, non sono mancate le critiche per una mobilitazione a favore di Kiev nelle sue varie forme (dal canale facilitato a supporto dei rifugiati ucraini all'abbondante flusso di aiuti finanziari e militari, nonché all'importante sostegno militare accordato da UE e Stati Uniti) ben maggiore rispetto a quella generata da crisi africane di lungo corso o particolarmente acute, come la grave emergenza alimentare nel Corno d'Africa o, più di recente, l'ondata di rifugiati e sfollati interni causata dalla guerra civile in Sudan. Una simile discrepanza è stata lamentata dalle capitali africane, seppur con modalità diverse, in relazione all'immediata risonanza internazionale accordata allo scontro tra Israele e Hamas e alla grave situazione umanitaria che ne è discesa. Se da una parte, quindi, l'Africa subsahariana ha sempre più catalizzato l'interesse di partner vecchi e nuovi, si rafforzano in questi ultimi anni anche importanti criticità alle quali i partner esterni sono chiamati a rispondere con collaborazioni funzionali allo sviluppo e alla stabilità dei paesi subsahariani e a prendere coscienza di una più ampia presa di posizione nella regione sulla necessità di una riforma del sistema multilaterale.

Un ultimo, utile dato di questa panoramica è quello demografico, un aspetto frequentemente richiamato anche nei media generalisti. Dal 2000 al 2020, la popolazione subsahariana è aumentata del 72%, un'espansione destinata a proseguire fino a superare la soglia dei 2,1 miliardi di persone nel 2050 (il 22% di quella mondiale) e oltre 3,4 miliardi nel 2100, riducendo gradualmente il divario con l'Asia.¹¹ L'Africa ha e manterrà nei prossimi decenni una popolazione prevalentemente giovane (nel 2050 l'età media sarà ancora inferiore ai 25 anni), che sarà crescentemente urbanizzata e verosimilmente rappresenterà sempre di più una componente chiave della forza lavoro a livello mondiale.¹²

⁸ International Monetary Fund, [IMF DataMapper Datasets](#)..., cit.

⁹ G. Carbone e L. Ragazzi, "Is Poverty Growing Again in Sub-Saharan Africa? Trends and Measures", Commentary, ISPI, 31 luglio 2023.

¹⁰ Ibid.

¹¹ UNDESA, [World Population Prospect](#), 2023.

¹² G. Carbone, "Mapping Change in Africa", in G. Carbone (a cura di), *A vision of Africa's future*, Report, ISPI-Ledizioni, 2018, p. 16

1.2 Gli attori internazionali in Africa

La diversificazione dei partner economici

Gli sviluppi economici dell’Africa subsahariana dal 2000 sono stati accompagnati dalla profonda trasformazione dei suoi legami commerciali con partner esterni alla regione, sia in termini quantitativi che nel ventaglio delle partnership.

Dal punto di vista strutturale, il peso dell’Africa nel commercio globale non è cambiato in modo sostanziale: la percentuale degli scambi che coinvolgono l’Africa subsahariana nel totale del commercio globale è rimasta proporzionalmente marginale (dall’1-1,5% del quinquennio 2000-2005, al 2-2,5% di oggi)¹³, e il commercio estero dei paesi africani è rimasto principalmente rivolto al di fuori del continente, con un interscambio intraregionale limitato a poco più del 15% del totale.¹⁴

La rosa di partner economici del continente, però, si è modificata profondamente, non solo per il ruolo da capofila che la Cina ha avuto negli ultimi vent’anni, con un aumento rapido e vertiginoso del commercio con l’Africa, ma anche per l’ingresso di partner non tradizionalmente presenti sul continente. La Cina è il paese con gli scambi più corposi con la regione subsahariana, seguita dall’Unione Europea nel suo complesso (prima invece nell’interscambio con l’intero continente africano); gli Stati Uniti, pur avendo rapporti commerciali dal peso minore, rimangono una controparte chiave, anche per l’importante ruolo dell’African Growth and Opportunity Act (AGOA), che garantisce accesso privilegiato al mercato americano per alcuni prodotti esportati dai paesi africani ammessi a farne parte. Il peso relativo di UE e Stati Uniti nel continente è diminuito: nei primi anni Duemila, gli scambi con i paesi dell’UE e gli Stati Uniti rappresentavano oltre la metà dei rapporti commerciali internazionali dell’Africa. Già nel 2010 il dato era calato al 35,5%, e nel 2022 UE e Stati Uniti contribuivano rispettivamente per il 23,5% e il 5,6%¹⁵. Questo nonostante siano aumentati per entrambi i valori assoluti: quello degli scambi dell’Africa subsahariana con l’UE, in particolare, è quintuplicato, raggiungendo nel 2022 i 209 miliardi di dollari. Nel frattempo, Pechino, da attore secondario – nel 2000 il valore dell’interscambio con la Cina si assestava a circa 8,1 miliardi di dollari – ha assunto una posizione dominante, toccando il picco di 239 miliardi di dollari di interscambio nel 2022, pari ad una crescita di quasi 30 volte in poco più di vent’anni¹⁶.

Nello stesso periodo, altri attori non occidentali hanno aumentato la loro presenza economica nella regione. Tra questi spicca l’India, diventata il terzo partner commerciale dell’Africa subsahariana, dopo Cina e UE, partendo da meno del 4% dell’interscambio della regione nel 2000¹⁷. Tra i paesi asiatici, il Giappone ha registrato un’evoluzione più contenuta ma comunque marcata, con un interscambio commerciale che è quasi triplicato in termini di volumi nei passati venti anni. Per quanto meno significative come partner commerciali, anche Turchia e Russia hanno registrato aumenti simili. L’interscambio con Ankara costituisce solo l’1,5% del commercio totale della regione, ma di pari passo con il riconoscimento di una nuova centralità dell’Africa negli interessi nazionali, sancito in particolare dall’“anno dell’Africa” nel 2005, è aumentato fino ai 12,6 miliardi di dollari del 2022, un volume pari a 18 volte il dato del 2000. Mosca, che ha dato particolare impeto agli scambi con la regione dopo il summit di Sochi del 2019, non supera l’1%¹⁸. Anche i paesi del Golfo hanno aumentato significativamente le loro collaborazioni con la regione, in particolare con investimenti emiratini nel settore infrastrutturale,

¹³ UNCTAD, [International Merchandise Trade](#), 2023.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

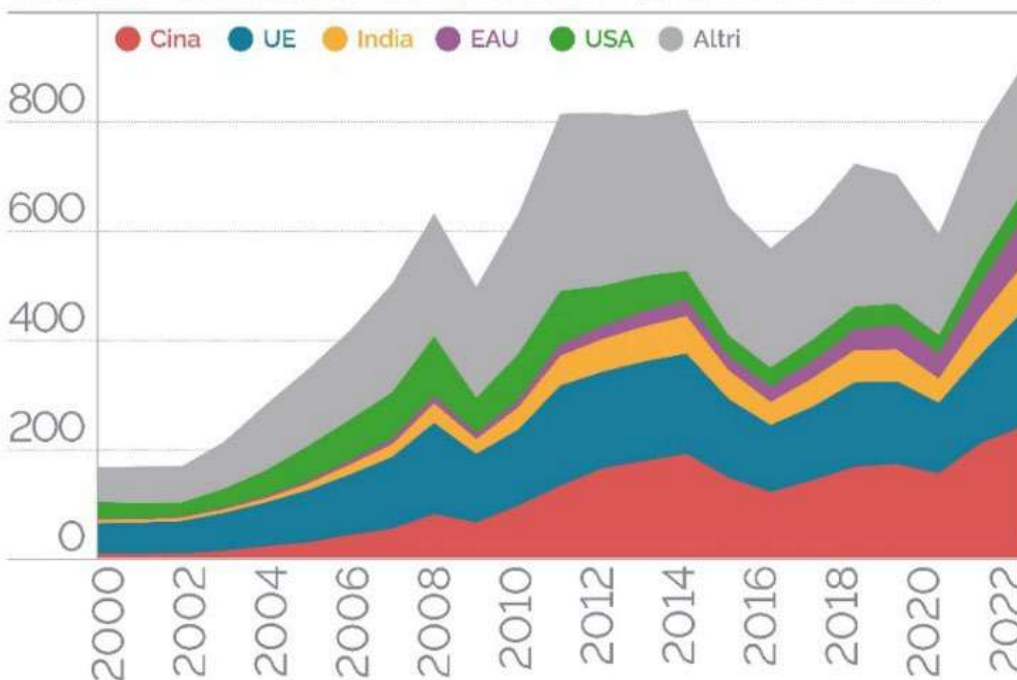
¹⁸ Ibid.

soprattutto portuale; il valore del commercio tra Africa ed Emirati Arabi Uniti è aumentato più di 30 volte tra il 2000 e il 2022.

Complessivamente, dunque, i paesi dell'Africa subsahariana – solidamente la più povera tra le diverse aree del mondo – restano sì fortemente dipendenti da economie più avanzate e di maggiori dimensioni esterne alla regione, ma intrattengono oggi rapporti commerciali, finanziari o economici di altro tipo con un numero e una varietà di controparti rilevanti ben più alto di quanto non avvenisse nei primissimi anni del millennio. Più risorse e più opzioni: al netto di alcuni rischi – tra i quali, ad esempio, quello che la competizione internazionale possa arrivare a generare o alimentare scontri violenti, quello di uno sfruttamento economico di cui non benefici il continente, o quello di un eccesso di indebitamento verso l'esterno – per il continente si tratta indubbiamente di uno scenario nel complesso più favorevole. Per i paesi occidentali, al contrario, i margini di influenza e libertà d'azione si sono ridotti proprio per l'aumentata competizione esterna nella regione. Una dinamica che non ha tardato a trasferirsi dall'ambito economico a quello politico.

Il commercio globale con l'Africa subsahariana

Evoluzione dell'interscambio dei primi 5 partner commerciali dell'Africa subsahariana dal 2000 al 2022 (in miliardi di dollari)



Fonte:
elaborazioni ISPI su dati UNCTAD

ISPI

Lo sviluppo delle partnership politiche

L'aumento dell'interesse esterno per l'Africa subsahariana, a grandi linee dal 2000, è stato inizialmente di carattere principalmente economico. Il proliferare di descrizioni mediatiche e analisi di una “nuova corsa all'Africa”, o di quelle, più specifiche e spesso anche più enfatiche, di una Cina che “si sta prendendo tutto” (per quanto l'Africa costituisca solo il 4,5% dell'interscambio totale di Pechino)¹⁹, sono state per diversi anni incentrate su interessi e preoccupazioni di tipo, appunto, economico e commerciale. Fin da subito, in realtà, gli sviluppi in corso hanno portato con sé elementi di carattere più direttamente politico.

Una componente politico-diplomatica, in particolare, è stata assunta dai cosiddetti summit ‘Africa +1’ – summit al cui tavolo siede un partner non africano di turno assieme, almeno in teoria, a tutti i paesi africani – che si sono moltiplicati nei passati venti anni. Summit di alto livello a cadenza regolare non sono certo una novità nelle relazioni esterne dell'Africa: il Summit Francia-Africa (orientato ai paesi francofoni) si tiene dal 1973; il Summit Giappone Africa (Tokyo International Conference on African Development – TICAD) dal 1993; quello con la Cina (Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC) dal 2000. Nel 2000 si è tenuto il primo summit Europa-Africa (in seguito denominato UE-AU); a questo bisogna aggiungere i summit organizzati dai singoli stati membri. Eppure, questo tipo di incontri ha visto negli ultimi vent'anni una vera proliferazione: se negli anni Novanta i meeting di questo tipo erano stati 7, tra il 2010 e il 2019 il numero era salito a venti; nel frattempo, nuovi summit, organizzati da nuovi paesi non africani, si erano aggiunti alla lista: la Turchia, l'India, i paesi Arabi (ripreso dopo una prima edizione nel 1977), gli Stati Uniti e la Russia. Dopo un'interruzione nel 2020 dovuta alla pandemia, il calendario di questi incontri è tornato a pieno regime.

L'intensificarsi della “summit diplomacy” verso l'Africa mostra l'appello del continente sul piano internazionale, a cui fa eco il rafforzamento delle rappresentanze diplomatiche di molti paesi sul continente. L'esempio più lampante è forse quello della Turchia, che nel giro di 20 anni ha visto il numero delle sue ambasciate in Africa passare da 12 a 43. Estensioni significative delle reti diplomatiche sono state portate avanti anche da diversi altri paesi che non avevano presenze consolidate sul continente, come i paesi del Golfo, il Giappone, il Brasile, l'India, ma anche alcuni paesi europei. La stessa Italia ha aperto cinque nuove ambasciate a sud del Sahara, quasi tutte in Africa occidentale, arrivando ad un totale di 25. Se una forte presenza diplomatica e di eventi come i summit dà agli interlocutori del continente la possibilità di mostrare i loro vantaggi competitivi, al contempo questo fornisce ai paesi africani un maggiore margine di manovra per attirare collaborazioni economiche e investimenti esterni e diversificare le proprie partnership politiche, rendendo il rapporto con paesi con cui si sono avute collaborazioni di lunga data sempre meno scontato.²⁰

Se la ricca agenda di summit internazionali è stata in qualche modo un utile indicatore del crescente protagonismo dell'Africa sulla scena internazionale, non si può oggi escludere che questa pratica abbia toccato il suo apice, e una parte del protagonismo africano si esprima in futuro proprio in una minor attenzione che ad essi presteranno leader e paesi africani per i quali appuntamenti di questo tipo – o almeno alcuni tra questi – sono diventati diplomaticamente onerosi, dispersivi e non sempre utili.

A confermare la natura strategica dell'interesse internazionale verso il continente, tuttavia, vi è anche il proliferare di “strategie africane” elaborate dai vari paesi in tempi recenti, e con maggiore frequenza nel corso degli ultimi dieci anni. L'Unione Europea ha, in concomitanza con il summit UE-UA di Bruxelles del 2022, lanciato la “Africa-Europe: a Joint Vision for 2030”. Già nel 2007, aveva strutturato la propria

¹⁹ Dati UNCTAD, 2022.

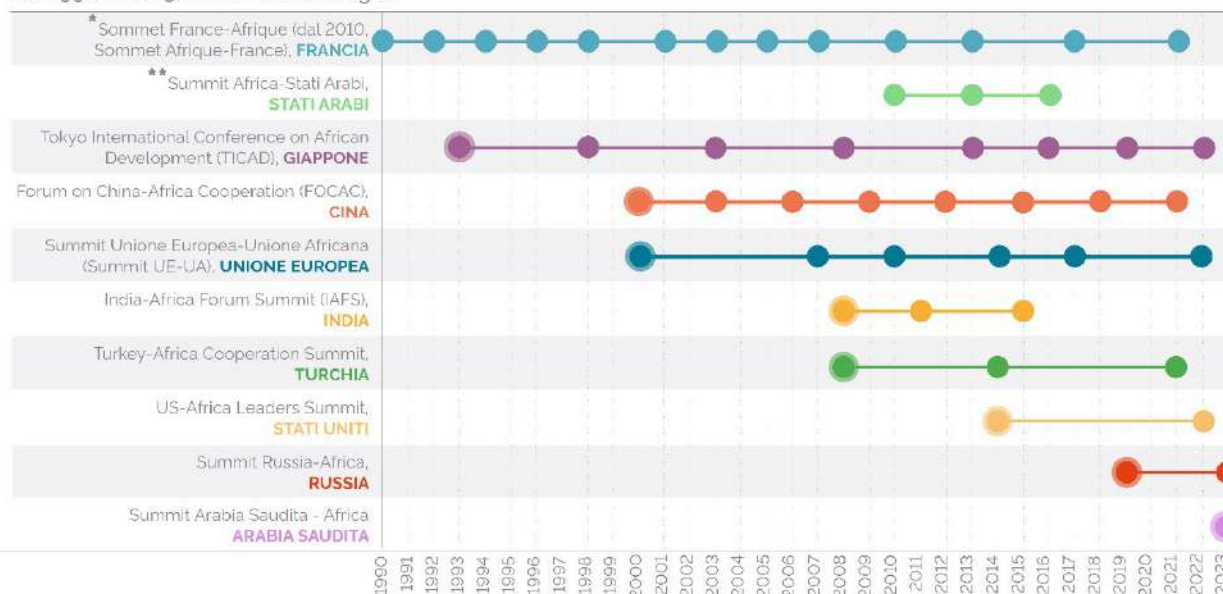
²⁰ L. Ragazzi, “Africa in the Eye of Summit Diplomacy”, Commentary, ISPI, 10 febbraio 2022.

politica africana con la Joint Africa-EU Strategy (JAES). L'approccio di Bruxelles alla regione si avvale anche di varie strategie regionali: per il Sahel (2011, 2022), per il Corno d'Africa (2011, 2021), per i Grandi Laghi (2013, 2023), per il Golfo di Guinea (2014). Alle iniziative europee si aggiungono poi le strategie elaborate dagli stati membri: a definire nel corso degli ultimi quindici anni una politica strutturata verso il continente africano non sono stati solo paesi che sono legati ad esso da trascorsi storici, ma anche paesi come Estonia, Finlandia, Malta, Irlanda, Ungheria, Slovenia, Polonia e molti altri. Gli Stati Uniti hanno elaborato nel 2022 la "US Strategy towards sub-Saharan Africa", dopo l'iniziativa "Prosper Africa" del 2018, di Donald Trump, e la precedente "US Strategy towards sub-Saharan Africa" di Barak Obama. Nel 2021, anno dell'ottava edizione del forum FOCAC, la Cina aveva articolato la strategia "China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals". La Turchia ha sistematizzato la propria politica africana, come già accennato particolarmente massiccia e capillare, in particolare facendo del 2005 l'"Anno dell'Africa" nella propria politica estera. Tutti esempi che mostrano una volontà di rivedere e rafforzare i propri rapporti con i paesi africani, tanto sul fronte politico quanto su quello economico, suggerendo come l'Africa stia acquisendo un ruolo meno marginale.

Lo sviluppo del tessuto delle relazioni politiche con partner esterni all'Africa è naturalmente ben più denso e complesso, nonché in continua evoluzione, come emerge anche dalle sezioni che seguono.

Summit con leader africani

Dal 1990 al 2023, in ordine cronologico



*28 summit in totale. Il primo nel 1973 e poi con cadenza annuale tra il 1975 e il 1988. Il summit del 2021 si è focalizzato su società civile e giovani, senza la partecipazione dei capi di stato e/o di governo / **Primo summit nel 1977.

Fonte: ISPI Africa Programme e-asset, Foreign Powers' African Conferences di Liziana Corallo



1.3 L’Africa e il ‘Sud Globale’

Global South è un concetto originariamente emerso sul finire degli anni ’60 – in un contesto caratterizzato dai processi di decolonizzazione – che si è poi fatto gradualmente spazio come alternativa dal minor carico valoriale rispetto al termine “Terzo Mondo” o alla contrapposizione tra “paesi sviluppati/in via di sviluppo”.²¹ Quali paesi facciano parte del Sud Globale è oggetto di dibattito. In linea generale, l’appartenenza viene ricondotta al “Gruppo dei 77” (i cui membri sono in realtà diventati 134) all’interno delle Nazioni Unite, oppure ai paesi classificati come a reddito “basso” o “medio” secondo la Banca Mondiale. Le controversie circa l’estensione del Global South riguardano tuttavia l’inclusione di stati che fanno parte della NATO (come la Turchia), di paesi petroliferi ricchi (come quelli del Golfo), ma, soprattutto, della Cina, divenuta ormai la seconda economia mondiale, e della Russia, che geograficamente si trova nell’emisfero nord, ma è uno dei leader della contrapposizione ad un mondo a baricentro occidentale, una posizione in buona parte ereditata dal ruolo di Mosca durante la Guerra fredda). Da parte di Pechino, c’è una forte rivendicazione di appartenere e magari guidare quella parte di mondo che si contrappone all’Occidente, ai suoi modelli, e alle istituzioni internazionali da esso forgiate, in continuità con l’esperienza della Conferenza di Bandung del 1955 e con il Movimento dei paesi Non-Allineati (NAM). L’Africa, per la numerosità dei paesi del continente e per la loro centralità in processi storici come la decolonizzazione e la Guerra fredda, è da molti considerata il “cuore” del Global South e, di fatto, l’oggetto delle attenzioni degli attori esterni che ambiscono ad avere un ruolo primario al suo interno o un rapporto privilegiato con esso.

Dopo avere perso rilevanza come concetto e come soggetto politico nel dibattito internazionale, il Global South ha conosciuto un improvviso ritorno di centralità con l’invasione dell’Ucraina e lo scoppio della guerra, in un contesto già caratterizzato da crescente contrapposizione tra grandi potenze, soprattutto Cina e Stati Uniti. In un quadro globale di maggiori pressioni per schierarsi in sostegno del “blocco occidentale” da una parte, oppure di Cina e Russia dall’altra, è tornato in auge il formato BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), che nell’ultimo decennio aveva gradualmente perso rilevanza. Per Mosca e Pechino, il rilancio dei BRICS ha costituito un’opportunità di far valere il proprio peso politico. Se per Russia e Cina questo si esprime prevalentemente in funzione antioccidentale, per altri paesi che fanno parte del gruppo, questo costituisce in senso lato una piattaforma in cui dare risonanza alle proprie rivendicazioni per la riforma dell’ordine internazionale e il proprio posto al suo interno. Bisogna sottolineare come nella fase di nascita dei BRICS alla fine del primo decennio del secolo il carattere antagonista fosse meno marcato, a favore del comune denominatore economico di essere paesi “emergenti”, pur in presenza di aperte rivendicazioni per una riforma delle istituzioni finanziarie internazionali per accogliere le istanze degli emergenti. Una serie di elementi rende il gruppo dei BRICS particolarmente funzionale a questo tipo di esigenze e ne ha favorito la ripresa: un forum consolidato, rappresentativo di tutti i continenti “esclusi” dalla governance globale a trazione occidentale, e persino con alcune istituzioni finanziarie già lanciate seppur ancora in via di consolidamento, in particolare la Nuova Banca di Sviluppo. Cogliere l’opportunità per contare di più ha così fornito il collante per mettere insieme paesi con un peso economico molto diverso o addirittura, nel caso di Cina e India, in aperta competizione tra loro.

Al quindicesimo vertice BRICS di Johannesburg, nell’agosto 2023, si è quindi deciso di invitare sei nuovi membri – Argentina, Arabia Saudita, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia e Iran – a entrare a far parte dell’organizzazione a partire dal 1 gennaio 2024. Il risultato ottenuto durante il vertice sudafricano

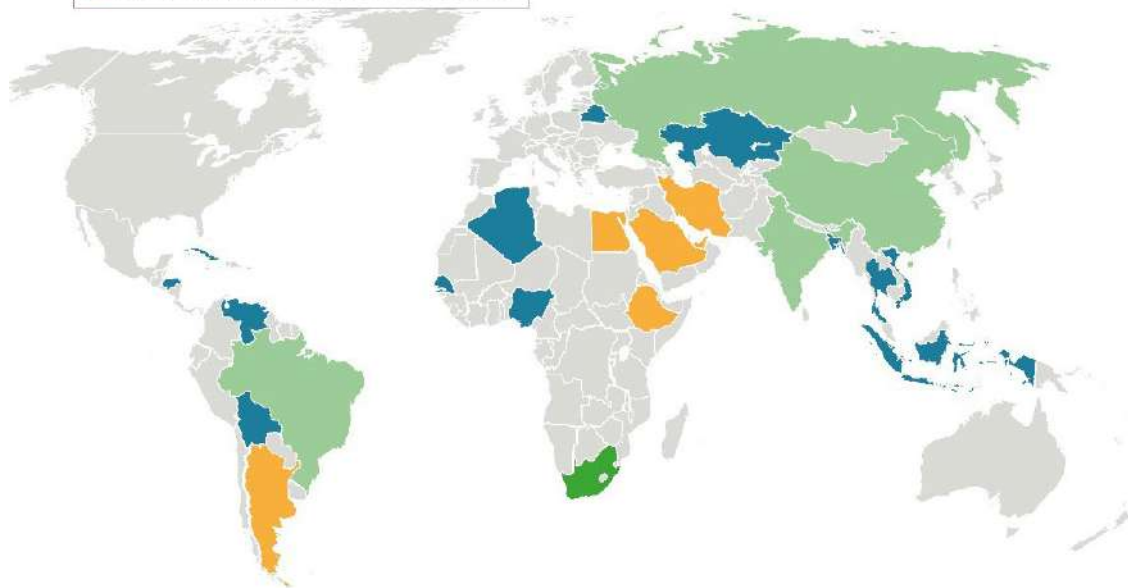
²¹ S. Shidore, “[The Return of the Global South Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power](#)”, *Foreign Affairs*, 31 agosto 2023.

rappresenta senza dubbio un successo per la Cina, che è stata il motore principale dell'allargamento fin dal precedente summit, nel giugno 2022, ospitato virtualmente proprio da Pechino: da allora, i paesi che hanno fatto ufficialmente domanda di ingresso sono stati 23 (tra gli africani, oltre a Egitto ed Etiopia, ci sono Algeria, Nigeria e Senegal), mentre quelli che hanno manifestato interesse addirittura 40. Sul numero e sui criteri di nuovi ingressi si sono però registrate posizioni differenti tra i paesi membri originari, con Cina e Russia più favorevoli ad un allargamento ampio, proprio per poter dimostrare quanto radicato sia il consenso internazionale nei loro confronti – e quanto estesa la contrapposizione all'Occidente – a dispetto delle discussioni sull'esistenza di una eventuale “nuova Guerra fredda”. India e Brasile, invece, hanno manifestato maggiore cautela, per il timore che un allargamento troppo rapido possa portare o all'ingovernabilità o semplicemente a creare un gruppo disomogeneo in cui il peso economico della Cina – che prima dell'allargamento valeva circa il 70% della forza economia dei BRICS – avrebbe inciso eccessivamente. Con l'allargamento, i BRICS puntano così a rappresentare quanto più pienamente possibile il mondo non occidentale e ottenere il sostegno per una riforma degli assetti delle istituzioni internazionali. Le proposte di de-dollarizzazione vanno così lette in senso politico, ovvero come richiami all'esigenza di rivedere la governance globale. In particolare, Pechino punta a promuovere le proprie proposte di architettura internazionale in ambito di sicurezza, di sviluppo economico e di diritti umani attraverso il lancio dell'Iniziativa di Sviluppo Globale, dell'Iniziativa di Sicurezza Globale e dell'Iniziativa di Civilizzazione Globale. Tuttavia, superata la fase di espansione ora il gruppo dovrà confrontarsi con gli ostacoli all'operatività che già si erano manifestati in precedenza. Con l'allargamento, infatti un gruppo già eterogeneo per dimensione e struttura economica oltre che sul piano dell'organizzazione politica risulta ancora più diversificato. Non è un caso che alla prima “uscita” del gruppo dopo l'allargamento, ovvero il G20 a presidenza indiana, si sia registrata una distanza tra Pechino e New Delhi, con il presidente cinese Xi Jinping che non si è presentato all'incontro. Allo stesso modo, il ritorno del conflitto armato in Medio Oriente pone interrogativi sulla tenuta di una posizione comune di attori come Iran, Arabia Saudita, Egitto ed Emirati Arabi Uniti. Il 21 novembre 2023, un meeting virtuale tra i capi di stato dei BRICS (cui hanno partecipato anche i paesi di prossima entrata) ha rilasciato un comunicato che deplorava la grave situazione umanitaria creatasi a Gaza e chiedeva una cessazione delle ostilità; dietro le righe del comunicato, si celava tuttavia una divergenza di posizione tra paesi propensi ad una condanna diretta di Israele, di cui il Sudafrica, che detiene la presidenza a rotazione del foro, è capofila, e paesi che mantengono una postura più tiepida, come l'India.²²

²² “At BRICS Summit, Countries Diverge Slightly on Israel and War in Gaza”, *The New York Times*, 21 novembre 2023.

I BRICS si espandono

Paesi membri, nuovi ingressi, e paesi che aspirano ad aderire



Fonte:
elaborazioni ISPI

ISPI

Il rinnovato interesse per il Global South, del quale l'ampliamento dei BRICS è la maggiore e più concreta manifestazione interna, ha avuto anche un'ampia eco esterna. Nell'agenda del G7 a presidenza giapponese, infatti, è stato inserito il rapporto tra quelle che erano maggiori economie del mondo e quelle emergenti, identificate nella discussione politica proprio come Global South²³. In maniera simile, il G20 a guida indiana ha posto grande enfasi su quest'ultimo. In primo luogo, il premier Narendra Modi ha utilizzato la platea multilaterale per rafforzare la candidatura di Nuova Delhi a leader politico del Sud Globale, in diretta competizione con le ambizioni cinesi. In secondo luogo, e coerentemente a questo approccio, al G20 è stato dato sempre più il profilo di un incontro tra G7 e paesi emergenti. Anche per questo l'Unione Africana (UA) ha ottenuto lo status di membro permanente, su invito della presidenza indiana, con lo specifico obiettivo di "rafforzare il G20 e rafforzare la voce del Global South".²⁴ Il Sud Globale, dunque, è riemerso con forza in un contesto nel quale lo status quo internazionale è radicalmente messo in discussione, sia per l'interesse a trasformarlo profondamente da parte di potenze in diretta competizione con l'Occidente, sia come presa di coscienza di un mutato contesto internazionale da parte

²³ European Parliament, [2023 G7 Summit: Preparing for a new global order?](#), European Parliament ThinkTank, 2023.

²⁴ S. Acharya e S.C. Singh, "[G20 Admits Africa Union as a Permanent Member](#)", *Reuters*, 9 settembre 2023.

dei paesi emergenti e in via di sviluppo. Tale presa di coscienza politica si è concretizzata nell'allargamento dei BRICS – con l'inclusione anche di due membri africani – e nel riconoscimento di un ruolo più stabile, per quanto ancora in via di definizione nei suoi termini pratici, dell'Unione Africana nel G20.

2. L'Africa nella governance internazionale

2.1 L'Africa nelle organizzazioni internazionali

Alcune nomine di alto livello danno visibilità all'Africa subsahariana in seno alle organizzazioni internazionali: la nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala all'Organizzazione mondiale del commercio, l'etiopio Tedros Adhanom Ghebreyesus all'Organizzazione Mondiale della Sanità, e il togolese Gilbert Fossoun Hounbo all'Organizzazione Internazionale del Lavoro hanno in comune il fatto di essere stati i primi africani a ricoprire il ruolo di direttore generale all'interno della rispettiva organizzazione. La rilevanza dell'Africa nella governance globale non è però sempre direttamente proporzionale al peso della regione per grandezza, popolazione e numero di stati. Ad esempio, il Fondo Monetario Internazionale prevede un sistema di votazione ponderato alla quota di partecipazione versata al fondo: il continente africano, al quale fanno capo il 28% degli stati presenti sul pianeta, ha un potere di voto pari solo al 6,5% del totale, mentre l'Africa subsahariana non raggiunge il 5%.

All'interno delle Nazioni Unite, l'Africa gode di una presenza ben diversa nei due principali organi decisionali: l'Assemblea Generale (United Nations General Assembly, UNGA) e il Consiglio di Sicurezza (United Nations Security Council, UNSC). La composizione di quest'ultimo, risalente alla fine della Seconda guerra mondiale, quando gran parte dell'Africa era ancora sotto il dominio coloniale, riflette in modo più evidente disparità strutturali che hanno portato a richieste per una riforma della sua struttura. Dei 15 membri che compongono il Consiglio, solo 5 sono permanenti e hanno potere di veto: Cina, Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Russia (i cosiddetti P5); gli altri 10 membri sono a rotazione su base biennale, allocati secondo un criterio geografico. L'Africa è rappresentata da tre stati (il gruppo noto come A3), scelti a rotazione tra i diversi gruppi regionali del continente.²⁵ Insieme all'America Latina, l'Africa è l'unico blocco geografico a non essere rappresentato da un membro permanente con potere di veto. A livello tematico, le questioni riguardanti l'Africa (dove è dispiegato il maggior numero di missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite) sono quantitativamente preminenti nell'agenda del Consiglio: circa la metà dei meeting e il 70% delle risoluzioni riguardano temi di pace e sicurezza africani.²⁶ Eppure, la strutturazione di questo organo pone i membri africani in una condizione di autonomia molto circoscritta, non potendo porre veti e avendo una leva limitata per portare avanti la redazione di una risoluzione. Questo ha portato ad un livello di iniziativa tendenzialmente basso da parte degli A3 nei lavori del Consiglio: tra il 2000 e il 2021, i membri africani sono stati autori di solo 17 risoluzioni su 1391.²⁷ Un'analisi di comportamento di voto degli A3 negli stessi anni rivela come all'interno del UNSC i paesi africani si siano tendenzialmente allineati a Regno Unito (99% di casi), Francia (94%) e Stati Uniti (85%) per promuovere i propri interessi. Nello stesso periodo, la congruenza rispetto alle posizioni di Cina e Russia era rispettivamente del 71% e del 53%, ma crescente dal 2014²⁸, suggerendo come all'interno del UNSC i paesi africani, pur mantenendo un sostanziale allineamento con i membri permanenti occidentali,

²⁵ Nel 2023, questo gruppo è composto da Ghana, Gabon e Mozambico, mentre nel 2024, Algeria e Sierra Leone subentreranno ai primi due.

²⁶ S. Patrick, *Cutting the Gordian Knot: Global Perspectives on UN Security Council Reform*, in S. Patrick (a cura di), "UN Security Council Reform: What the World Thinks", Carnegie Endowment for International Peace, 28 giugno 2023.

²⁷ M. Brosig, "African countries and voting alignments in the UN Security Council and General Assembly", ISPI Report, upcoming 2023.

²⁸ P. Singh e G. de Carvalho, "Walking with the Bear? Russia and the A3 in the UN Security Council", ISS Africa, 2021.

hanno saputo restare vicini anche a Cina e Russia, evitando di farsi incasellare in modo rigido in uno scontro tra grandi potenze.²⁹

La situazione è diversa all'interno dell'UNGA, dove il sistema di votazione segue il principio "un paese, un voto" e non c'è potere di veto, rendendo più facile il passaggio di risoluzioni. Nell'Assemblea, dove i paesi del Sud Globale costituiscono la maggioranza, l'Africa è decisamente meglio rappresentata, detenendo 54 seggi sul totale di 193. È così in grado di promuovere risoluzioni come gruppo coeso, adottando un comportamento di voto più proattivo e una maggiore indipendenza rispetto alle principali potenze internazionali. È proprio qui, come si vedrà, che il comportamento di voto dei paesi del continente è stato oggetto di particolare attenzione in occasione di risoluzioni riguardanti l'invasione russa dell'Ucraina per meglio valutare il loro posizionamento nel più ampio quadro geopolitico.

2.2 La richiesta di una riforma delle Nazioni Unite

Una composizione del UNSC particolarmente svantaggiosa per l'Africa, assieme ad altri fattori quali il rischio di paralisi del Consiglio stesso laddove temi particolarmente divisivi portino all'uso del diritto di veto, ha spinto i paesi africani a sostenere la richiesta di una riforma delle Nazioni Unite che, tramite una ricomposizione ed espansione del UNSC, garantisca al continente una maggiore rappresentanza. La posizione africana in merito è espressa nel cosiddetto Ezulwini Consensus. Quest'ultimo, adottato come posizione dall'Unione Africana nel 2005, propone l'allocazione all'Africa di due seggi permanenti, dotati di diritto di veto laddove questo – a cui i paesi africani si oppongono in linea di principio – non venisse abolito.

L'attuale contesto internazionale, attraversato da importanti dinamiche di cambiamento degli assetti di potere globali, sta dando nuovo impeto all'idea di riformare gli organi multilaterali. La crescente polarizzazione del dibattito ha reso sempre più frequente l'adozione di risoluzioni di natura non consensuale, di cui il 2022 ha visto il più alto numero da decenni,³⁰ mettendo in luce non solo i limiti strutturali del UNSC, ma anche le rivendicazioni dei paesi in via di sviluppo per una maggiore visibilità. E forse anche in quest'ottica, sin da settembre 2023, gli USA hanno dichiarato il proprio sostegno per un allargamento del Consiglio di Sicurezza sia nella categoria dei membri non permanenti che in quella dei membri permanenti, con una posizione incompatibile con quella espressa dall'Italia nel quadro del gruppo *Uniting for Consensus*. Ma la posizione africana stessa non è priva di limiti o ambiguità. L'Ezulwini Consensus non precisa infatti quali dovrebbero essere i paesi prescelti per rappresentare le istanze africane nel Consiglio. Nigeria e Sudafrica, in quanto principali economie del continente, sono i candidati privilegiati, ma anche altre potenze regionali aspirano ad essere in lizza. Per non perdere la forza negoziale che un allineamento dell'Unione Africana con i seggi africani nel UNSC potrebbe generare, l'UA necessita di chiarire maggiormente la posizione del continente.³¹

2.3 L'Unione Africana: capace di essere la voce del continente?

L'atto costitutivo dell'Unione Africana, firmato a Lomé nel 2000 (l'organizzazione venne poi inaugurata nel 2002), prevede tra gli obiettivi quello di "promuovere e difendere le posizioni comuni africane sulle questioni di interesse per il continente e i suoi popoli".³² Fin dalla sua creazione sulle ceneri della precedente Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), l'Unione si propone dunque di coordinare e

²⁹ Ibid.

³⁰ Brosig (2023).

³¹ Patrick (2023).

³² *Constitutive Act of the African Union*, 2000.

portare avanti gli interessi collettivi. La riforma delle istituzioni continentali voluta dai leader africani era volta a dotarle di una maggiore capacità di risposta ai cambiamenti politici sia globali – con la fine della Guerra fredda – che continentali.

L'Unione Africana è dotata di istituzioni politiche, organizzative e militari stabili e di una presidenza a rotazione tra i 55 stati membri. Nel corso del tempo, l'UA ha acquisito un crescente spessore diplomatico, con uffici di rappresentanza presso istituzioni internazionali e rappresentanze diplomatiche del mondo presso il suo quartier generale, ad Addis Abeba, tra cui anche la Rappresentanza permanente italiana e la delegazione dell'Unione Europea, e con prese di posizione su temi di portata globale. La sua carta fondativa, peraltro, assegna all'Unione un più deciso mandato politico per il superamento del principio di non interferenza negli affari interni dei singoli stati, che aveva animato l'operato dell'OUA, a favore di un principio di “non indifferenza” che prevede il diritto all'intervento delle istituzioni continentali in uno stato membro laddove sia necessario per “prevenire crimini di guerra, genocidio o crimini contro l'umanità”, “ripristinare pace e stabilità”, o in risposta “ad una seria minaccia all'ordine legittimo”. Su questo fronte, tuttavia, l'organizzazione si è rivelata spesso inefficace o priva di risorse e mandati chiari nel contrastare e sanzionare in modo concreto i molti passaggi di potere incostituzionali – una cinquantina, tra colpi di stato tentati e riusciti, dal 2000. Le istituzioni continentali hanno affrontato queste situazioni in maniera differenziata, caso per caso, talvolta con una linea di dura condanna e sanzioni, talvolta con maggiore tolleranza, come nel caso dei colpi di stato in Zimbabwe (2017) e Ciad (2021), attirandosi accuse di mancanza di coerenza e doppi standard nelle proprie pratiche di difesa della democrazia nel continente.³³

L'azione dell'UA è animata anche da ambiziosi obiettivi sul fronte dello sviluppo economico e dell'integrazione continentale, ancorati all'azione di otto blocchi subregionali, le comunità economiche regionali (Regional Economic Communities, REC³⁴), che l'Unione concepisce come componenti strutturali, funzionali al rafforzamento dei legami economici e politici a livello di area. Sul fronte dell'integrazione continentale, il progetto più ambizioso dell'UA è l'istituzione di un'area di libero scambio, l'African Continental Free Trade Area (AfCFTA). Tutti i paesi africani eccetto l'Eritrea hanno aderito al trattato fondativo, mentre sono 47 i paesi che hanno depositato la ratifica per il trattato dell'AfCFTA, che è entrata in vigore nel 2019 ed è diventata operativa nel 2021. La fase di implementazione, che segue quella di approvazione e ratifica, racchiude però una grande complessità, ricadendo sui singoli stati per la sua attuazione ed essendo quindi maggiormente vulnerabile a limiti dovuti a carenze nelle capacità amministrative e infrastrutturali o alle frizioni politiche tra singoli stati (ne è un esempio lo stallo nelle relazioni tra i paesi dell'ECOWAS, la comunità economica dell'Africa Occidentale, seguito al colpo di stato in Niger lo scorso luglio). Supportare il commercio intra-continentale è vista come una strategia essenziale per lenire la dipendenza da partner non africani. La quota del commercio intraregionale, sul totale del commercio internazionale dei paesi africani, rimane infatti limitata ad un mero 15% circa, un dato molto inferiore a quello di Asia (60,4%) o Europa (67,5%).³⁵ Visto il potenziale, è evidente come la realizzazione di quella che, se e quando resa operativa, costituirebbe l'area di libero scambio più grande al mondo, sia un elemento chiave non solo per l'avanzamento delle economie del continente, ma anche delle sue partnership internazionali.

³³ P. Nantulya, “The African Union at 20: Much Accomplished, More Challenges Ahead”, ACSS, 22 febbraio 2022.

³⁴ Le otto Comunità economiche regionali facenti parte dell'architettura dell'UA sono: Arab Maghreb Union (UMA); Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD); East African Community (EAC); Economic Community of Central African States (ECCAS); Economic Community of West African States (ECOWAS); Intergovernmental Authority on Development (IGAD); and the Southern African Development Community (SADC).

³⁵ UNCTAD, [International Merchandise Trade...](#), cit.

L'AfCFTA è una delle componenti dell'*Agenda 2063: The Africa we want*, un piano cinquantennale per lo sviluppo continentale adottato nel 2013 dall'UA, la cui visione di un continente “pacifico e prospero” è ancorata agli obiettivi del millennio delle Nazioni Unite. L'Agenda è articolata in sette “aspirations” e dodici “flagship projects” per la promozione di iniziative centrali agli interessi africani, dallo sviluppo infrastrutturale alla libera mobilità, dallo sviluppo spaziale alla fine dei conflitti e della violenza di genere. Alcune di queste iniziative sono rimaste lettera morta per difficoltà strutturali e scarsità di fondi. Su alcuni aspetti di interesse comune per i paesi del continente, come la questione migratoria e quella climatica, l'UA ha però saputo porsi come promotrice degli interessi continentali sullo scenario internazionale. Ad esempio, con i richiami dell'AU sulla delicata questione delle migrazioni africane verso l'Europa – un flusso medio di circa 648 mila persone all'anno nel periodo 2015-2020, di cui circa 458 mila dalla regione subsahariana³⁶ – come quello espresso dal presidente della Commissione dell'UA Moussa Faki nel 2017 a riguardo dei migranti subsahariani in Libia,³⁷ cercano di imporre una maggiore attenzione da parte dell'Unione Europea (UE) per una gestione delle migrazioni più giusta e dignitosa, seppur con risultati ancora limitati. Sul fronte degli sforzi per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico, l'UA si è fatta portavoce delle richieste africane di una presa di responsabilità maggiore da parte delle economie avanzate. La stessa Commissione dell'UA è stata tra gli organizzatori del primo Africa Climate Summit tenutosi a settembre 2023 a Nairobi, volto proprio a convergere su una posizione continentale comune da portare alla Conferenza delle Nazioni Unite per il Clima (COP28) di novembre.

Più in generale, l'Unione Africana è stata via via capace di farsi riconoscere come attore legittimo e di rilievo nella costruzione o nel rafforzamento delle partnership strategiche bilaterali o multilaterali tra i paesi del continente e i partner esterni. È stata l'UA, ad esempio, il primo interlocutore dell'UE nel summit UE-UA tenutosi a Bruxelles nel febbraio 2022, dal quale è uscita rinnovata (seppur fragile) la partnership euro-africana. Nel dicembre 2022, l'Unione ha partecipato allo US-Africa Leaders Summit organizzato a Washington.

Su molti temi, tuttavia, gli organismi continentali mostrano ancora dei limiti nella capacità di unire il continente. Dopo l'inizio della guerra in Ucraina, il Presidente dell'UA in carica, il leader senegalese Macky Sall, e il Presidente della Commissione dell'UA Moussa Faki hanno condannato l'invasione russa. È noto però che questa posizione non è stata nei fatti condivisa da tutti i leader continentali, come mostrato anche nelle votazioni sulle risoluzioni dell'UNGA relative alla guerra (come si evidenzierà in seguito). Se i vertici continentali hanno portato avanti delle iniziative di salvaguardia degli interessi africani nel contesto della guerra, ad esempio visitando sia Bruxelles che Mosca nel giugno 2022 in relazione alla crisi del grano, molti leader hanno preso posizione individualmente circa la condanna o il supporto della Russia. Non solo, ma un'iniziativa africana di mediazione, a giugno 2023, è stata promossa non dall'UA, ma da sette leader africani – guidati dal presidente sudafricano Cyril Ramaphosa – che si sono recati congiuntamente sia a Kiev che a Mosca. Queste circostanze mostrano i limiti di un'organizzazione che non gode di cessione di sovranità da parte degli stati che ne fanno parte.³⁸ Un cambiamento importante è però avvenuto di recente: nel Summit del G20 tenutosi a settembre a Nuova Delhi, è stato deciso l'ingresso dell'UA nel Gruppo, secondo raggruppamento regionale a farne parte dopo l'UE. Questo sviluppo potrebbe dare ai vertici del continente una ulteriore capacità di promuovere posizioni continentali sullo scenario internazionale, soprattutto su questioni economiche e finanziarie. Un'opportunità condizionata però dalla disponibilità e capacità degli stati membri nel raggiungere

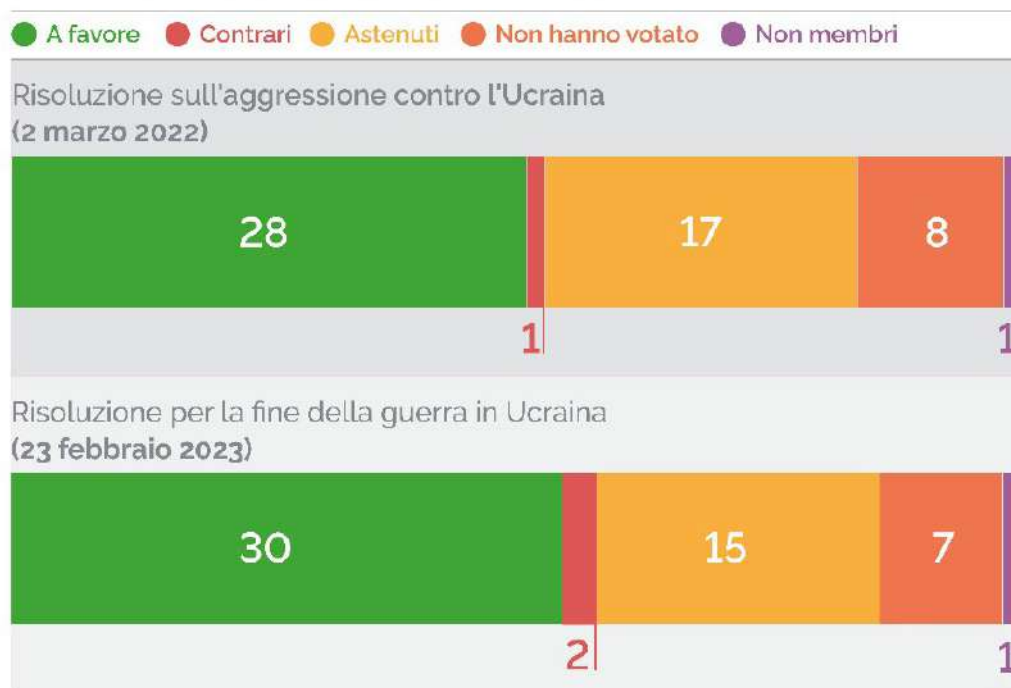
³⁶ UNDESA, *International Migrant Stock 2020*, 2020.

³⁷ *Statement of the Chairperson of the African Union Commission on the Plight of African Migrants in Libya*, 18 novembre 2017.

³⁸ L. Louw-Vaudran, “Can the African Union Speak for Africa?”, *Commentary*, ISPI, 23 maggio 2023.

posizioni condivise – tanto all'interno dell'Unione Africana quanto nelle singole organizzazioni subregionali (ECOWAS, EAC, ecc.), nonché nella collaborazione tra i due livelli – che fino a questo momento si sono dimostrate ancora piuttosto circoscritte.

Votazioni africane all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite



Fonte: elaborazioni ISPI; Nazioni Unite



3. Africa e attori esterni

3.1 Da competizione economica a competizione geopolitica

L'Africa subsahariana ha acquisito una posizione via via più rilevante dal punto di vista commerciale per un numero sempre più ampio di partner.

Il potenziale economico della regione, che già aveva animato l'interesse di partner esterni attirati non solo dai suoi mercati in espansione, ma anche dalle importanti risorse naturali, minerarie ed energetiche di cui è ricca, ha assunto negli anni recenti una rilevanza sempre maggiore: i cambiamenti e le incertezze nell'economia globale, assieme alla crescente centralità della transizione energetica, hanno portato le economie avanzate ed emergenti a diversificare le proprie catene di approvvigionamento. L'ampia

presenza di risorse estrattive, dai combustibili fossili ai minerali indispensabili alle nuove tecnologie, ha reso l’Africa un crocevia di queste dinamiche. Nel sottosuolo africano si trovano rispettivamente il 7% e il 9% delle riserve globali di petrolio e di gas³⁹. In particolare, il secondo ha acquisito una rinnovata centralità internazionale alla luce del tentativo, soprattutto da parte degli attori occidentali, di diversificare le proprie importazioni in conseguenza della guerra russo-ucraina, ma anche della Cina, che ha a sua volta aumentato le quote del gas importato dall’Africa.⁴⁰ A svolgere un ruolo chiave sono però anche i minerali critici la cui domanda a livello mondiale, secondo le previsioni dell’Agenzia Internazionale per l’Energia (IEA), dovrebbe quadruplicare entro il 2040 per raggiungere gli obiettivi dell’Accordo sul clima di Parigi.⁴¹ Si stima che l’Africa detenga circa un quinto dei principali metalli necessari per la transizione energetica, oltre il 48% delle riserve globali di cobalto (concentrato soprattutto nella Repubblica Democratica del Congo) e il 47,6% delle riserve di manganese (di cui la gran parte in Sudafrica)⁴², nonché riserve di grafite, rame, nichel e altri materiali di importanza strategica.

Il potenziale racchiuso da una popolazione giovane e in espansione dell’Africa, dallo sviluppo del suo mercato energetico – in cui quasi metà della popolazione non ha ancora accesso stabile all’elettricità – e dalla realizzazione della nuova area di libero scambio africana sono possibili incentivi per l’espansione degli investimenti provenienti dall’estero. La Cina, già insediatasi economicamente nel continente dopo il 2000 e avendo consolidato la sua posizione anche tramite l’iniziativa infrastrutturale Belt and Road Initiative, mantiene il suo forte interesse per la regione pur avendo riorientato le proprie priorità programmatiche, a partire dall’ultimo Forum Cina-Africa del 2021, verso la collaborazione energetica e climatica, e avendole integrate con iniziative specifiche incentrate su sviluppo, sicurezza e diritti umani.⁴³ Ma Pechino non è la sola ad aver intrapreso iniziative simili. Da registrare anche le grandi iniziative infrastrutturali europee come il Global Gateway: dei 300 miliardi di euro stanziati per il piano da Bruxelles, 150 miliardi sono dedicati all’Africa attraverso il Global Gateway Africa – Europe Investment Package, a testimonianza di quanto l’Africa sia importante nel quadro delle iniziative strategiche europee di connettività. Parte di questi fondi si inseriscono nel quadro della Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) del gruppo del G7, a forte trazione statunitense, che punta a mobilitare 600 miliardi di dollari entro il 2027, seppur con una serie di criticità e incertezze.⁴⁴ Questi piani di sviluppo sono agganciati a iniziative strategiche verso l’Africa, come la “Joint Vision for 2030” annunciata in occasione del summit UE-UA tenutosi a febbraio 2022, le strategie africane dei singoli paesi membri dell’UE, o la US Strategy toward sub-Saharan Africa. Infine, non è da escludere che il Corridoio economico India-Medio Oriente-Europa (IMEC) presentato dai paesi del G7 ai margini del G20 possa in futuro generare iniziative complementari e/o aggiuntive che integrino la regione del Corno d’Africa.

Sebbene l’attuazione concreta di molte di queste iniziative sia ancora nelle primissime fasi – a partire dall’effettivo dispiegamento delle risorse finanziarie nominalmente stanziare, soprattutto quelle dei paesi occidentali, che in analoghe situazioni passate più di una volta non si sono poi materializzate – gli impegni dichiarati mostrano l’accresciuta rilevanza attribuita alla necessità di rilanciare le collaborazioni con il continente in senso lato, e non solo su un piano meramente economico. Questa situazione implica un

³⁹ T. Azomahou e N. Ndong’u, “Gas, Oil, Energy and Climate: Reconciling African Needs and New Global Challenges”, Commentary, ISPI, 27 ottobre 2022; *Climate Action Tracker*, 2022.

⁴⁰ M. Procopio, “Il nuovo valore strategico dell’Africa per la Cina: risorse, mercati, voti e ordine globale”, Commentary, ISPI, 3 giugno 2023.

⁴¹ International Energy Agency (IEA), *The Role of Critical World Energy Outlook Special Report Minerals in Clean Energy Transitions*, 2021, pp. 11.

⁴² UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2023*, 2023.

⁴³ Procopio (2023).

⁴⁴ The White House, “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment”, 2022.

certo potenziale negoziale da parte africana, che si vede riconosciuta una nuova centralità negli equilibri globali. In competizione tra loro, i partner internazionali mostrano una maggiore disponibilità a sostenere istanze africane, come si è visto nei casi già citati di manifestazioni di sostegno a una riforma del Consiglio delle Nazioni Unite, all'ingresso dell'UA nel G20 o di nuovi membri africani nei BRICS. Una dinamica analoga si potrebbe riflettere anche in nuove iniziative su temi sensibili per i paesi africani, come avvenuto per la distribuzione di vaccini per il Covid-19 nel 2021: mentre all'Unione Europea veniva criticato uno scarso impegno per la distribuzione di dosi in Africa, in occasione del summit FOCAC a novembre 2021 Xi Jinping prometteva al continente corpose donazioni di vaccini.

3.2 L'Africa crocevia delle tensioni internazionali

L'inizio della guerra in Ucraina ha segnato, parallelamente a una maggiore polarizzazione tra grandi potenze a livello globale, l'accresciuto interesse per il posizionamento dei paesi africani nello stesso scenario internazionale. Alle aspettative di manifestazioni esplicite di supporto e/o condanna nei confronti dell'uno o dell'altro dei grandi player globali, tuttavia, molti stati africani hanno risposto con il tentativo di posizionarsi in modo più sfumato, cercando di esprimere e mantenere un proprio non allineamento.

All'inizio di marzo 2022, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha votato una storica risoluzione di condanna all'aggressione della Russia verso l'Ucraina. In questa occasione, il comportamento di voto dei paesi africani ha colto di sorpresa l'Occidente per l'evidente mancanza di un supporto compatto alla condanna dell'invasione. Benché una maggioranza di 28 dei 54 stati africani membri dell'Assemblea, pari al 52%, abbia supportato la risoluzione, ben 25 paesi si sono astenuti o hanno deciso di non prendere parte alla votazione (la sola Eritrea si è schierata contro). Il continente si presentava insomma come un blocco disunito, facendo parlare di “un'Africa che non si schiera”. Questo scenario si è riproposto in votazioni successive relative alla guerra in Ucraina, con comportamenti di voto che, seppur con alcune variazioni, hanno visto una forte componente di astensionismo o di non partecipazione. Significativamente, molti paesi che hanno optato per questo approccio sono importanti partner dell'Occidente, come il Sudafrica, che ha mantenuto nelle votazioni una stabile posizione di astensione.

Lo scenario dell'ultimo anno ha così innescato una ulteriore accelerazione nell'interesse di attori non africani a rafforzare o tessere nuovi legami con i paesi del continente, non solo con iniziative di sostegno economico-finanziario (dalle promesse di supporto umanitario a quelle di annullamento del debito, e così pure l'appoggio nei negoziati sulle esportazioni del grano mediati dalla Turchia, di particolare rilevanza per i paesi africani) e nuovi progetti di collaborazione economica e militare, ma anche attraverso la competizione per l'informazione e la promozione di narrazioni favorevoli. Particolarmente evidente è il caso della Russia, che facendo leva su elementi storici, quali l'assenza di un passato coloniale nel continente e il sostegno ai movimenti di liberazione africani, si propone come paese leader di una resistenza globale a un Occidente imperialista.

Proprio la “guerra di narrazioni” è diventata un elemento sempre più sensibile all'interno del confronto internazionale, in un contesto in cui – anche e soprattutto per processi interni che influenzano il cambiamento delle opinioni pubbliche e della postura dei leader politici – si diffonde in vari paesi africani un sentimento di ritrosia, sospetto o aperta avversione verso “l'Occidente” o verso alcuni suoi esponenti.⁴⁵ La manifestazione più visibile è stata l'ondata di ostilità nei confronti della Francia esplosa nelle sue ex colonie, in particolare nel Sahel centro-occidentale, dove Parigi è stata pesantemente

⁴⁵ G. Carbone e L. Ragazzi, *Is Africa Turning Against the West?*, Report, ISPI-Ledizioni, 2023.

impegnata per un decennio, accanto ad altri soggetti, nei tentativi di securizzazione di una vasta regione sconvolta da insurrezioni jihadiste tramite un significativo dispiegamento militare. A partire dal 2020, questo impegno ha visto una crescente opposizione da parte di componenti delle classi politiche e delle opinioni pubbliche in Mali, Burkina Faso e Niger – i paesi più direttamente interessati – ma anche in una certa misura in alcuni paesi limitrofi. I colpi di stato che si sono verificati nei tre paesi citati hanno seguito dinamiche con alcuni aspetti comuni e hanno portato ad analoghi riposizionamenti strategici a favore di Mosca: pur con le dovute differenze da caso a caso, le nuove giunte militari hanno tagliato i rapporti con Parigi e hanno chiesto la fine della sua presenza nel paese; manifestazioni popolari, soprattutto nelle aree urbane, hanno preso di mira obiettivi francesi e sventolato bandiere russe; i militari si sono quindi rivolti alla Russia per collaborazioni militari, richiedendo e ottenendo, nel caso del Mali, i servizi della compagnia militare privata Wagner. Questo cambio di scenario, repentino sebbene frutto di sotterranea maturazione negli anni, solleva importanti interrogativi sulla legittimità del ruolo di Parigi e dell'Occidente nella regione: dopo la recente uscita dal Niger, avviata a inizio ottobre 2023, nel Sahel la Francia avrà basi militari operative solo in Ciad. Ma ad essere messa in dubbio è l'intera impostazione del sistema securitario nella regione. A inizio dicembre 2023, Burkina Faso e Niger hanno annunciato l'intenzione di uscire dal G5 Sahel - un quadro istituzionale nato nel 2014 per favorire il coordinamento degli sforzi securitari e di sviluppo dei paesi saheliani coinvolti nella crisi, e tra essi e i partner occidentali – seguendo l'esempio dato dal Mali nel 2022. I tre paesi avevano siglato a settembre un patto di mutua difesa, la cosiddetta Alliance des États du Sahel (AES). Questi sviluppi sanciscono in modo sempre più visibile la crisi del sistema di intervento occidentale nella regione. Se le condanne dei leader politici e le manifestazioni popolari si sono scagliate con più veemenza contro Parigi, l'uscita delle truppe francesi dai tre paesi, la fine dell'operazione MINUSMA, la decisione della giunta nigerina di porre fine alla partnership militare con l'UE, il rapporto sempre più visibile tra Mosca e le Bamako, Ouagadougou e Niamey e il più generale riposizionamento internazionale delle tre capitali apre nuovi interrogativi su quale potrà essere il futuro ruolo dei paesi europei nella regione venuta meno la leadership della Francia.

Al contempo, la Russia ha accelerato la *charme offensive* già in essere da alcuni anni. Nel 2019, il primo summit Russia-Africa aveva fatto parlare di un "ritorno" di Mosca nella regione. Allora, si erano recati nella città russa di Sochi ben 43 leader africani, testimoniando l'effettivo interesse rispetto la volontà del Cremlino di investire importanti risorse economiche e diplomatiche nel continente africano (in quell'occasione, Putin aveva dichiarato di voler raddoppiare gli scambi commerciali entro il 2024). In realtà, pur essendo notevolmente aumentato negli ultimi anni, il ruolo della Russia nel commercio africano è rimasto limitato rispetto a quello dei suoi principali competitor, assestato attorno al 1,5% dell'interscambio internazionale del continente africano. Lo sforzo bellico in Ucraina ha tuttavia generato qualche ostacolo all'espansione dei legami di Mosca con il continente. Il secondo summit Russia-Africa, che doveva tenersi alla fine del 2022 in Africa, ad esempio, è stato postposto al luglio 2023 e trasferito a San Pietroburgo. Vi hanno partecipato solo 17 leader africani (tra cui i generali golpisti di Mali e Burkina Faso), meno della metà di quelli presenti nell'occasione precedente. Parte di questo rallentamento è anche la fase di riorganizzazione delle attività del gruppo paramilitare Wagner – dapprima in relazione al suo ampio impegno sul fronte ucraino, e poi a seguito della morte del suo leader, Evgenij Prigožin – e gli interrogativi che questo pone sul ruolo delle collaborazioni militari russe in Africa. Sul fronte diplomatico, però, Mosca è rimasta molto attiva: il ministro degli esteri Sergey Lavrov ha fatto nel corso dell'ultimo anno numerosi viaggi ufficiali in varie destinazioni africane, inclusa Johannesburg, dove ha partecipato al summit dei BRICS. Inoltre, seppur non particolarmente significativo come partner commerciale in senso lato, la Russia rimane un attore importante in Africa per settori specifici, su tutti il commercio delle armi, di cui negli ultimi anni ha consolidato il ruolo di principale esportatore nel continente africano: tra il 2018

e il 2022, il 40% delle commesse militari africane faceva capo a Mosca, mentre Stati Uniti, Cina, Francia e Germania (queste ultime due a parimerito) fornivano rispettivamente il 16%, il 9,8% e il 7,6% del totale.⁴⁶

Una ulteriore dimensione della contrapposizione tra grandi potenze, infine, è legata anche allo spazio delle democrazie in Africa subsahariana. Già storicamente fragili e incompleti, e ancora alle prese, in alcuni casi, con leader politici al governo da decenni, i regimi multipartitici africani negli anni recenti hanno subito un deterioramento e talvolta un crollo. L'onda dei 9 colpi di stato verificatisi dal 2020 ad oggi – alcuni peraltro contro governi che di democratico avevano poco o nulla – ne è stata la forma più netta ed evidente. Oltre ai golpe che hanno portato a un cambio di regime, si è assistito nel periodo a ricorrenti momenti di tensione tra militari e centri del potere: lo si è visto ad esempio a novembre 2023 con le tensioni e gli scontri a pochi giorni di distanza prima in Sierra Leone, poi in Guinea Bissau, definiti dai governi in carica come tentativi di colpi di stato. Sebbene spesso la ragione di questi episodi sia riconducibile a frizioni di tipo “domestico” all'interno delle cerchie del potere statale, l'uso della forza da parte di componenti del corpo militare a fini politici è evidentemente tornato ad essere un fenomeno rilevante in alcune aree del continente. Ma la regione sta attraversando una stagione di più generale perdita di qualità dei sistemi democratici (nel 2023, solo 5 stati su 54 sono stati considerati “liberi e democratici” da Freedom House)⁴⁷, nonché della fiducia che il sistema democratico riscuote come modello di governance presso parte delle popolazioni africane. Un sondaggio di Afrobarometer rileva come, per quanto la democrazia rimanga in linea teorica la forma di governo preferibile per la maggior parte degli africani, il 53% dei partecipanti sarebbe a favore di un colpo di stato, in caso questo fosse funzionale a impedire corruzione e abusi di potere da parte di governanti democraticamente eletti in pratiche di corruzione e mancanza di trasparenza tristemente diffuse nella regione.⁴⁸ Non è peraltro da escludere che le difficoltà della democrazia in Africa subsahariana non siano legate direttamente all'ostilità nei confronti dei paesi occidentali, ma piuttosto a una crisi di fiducia nel sistema democratico come modello capace di portare a risultati concreti in termini di sviluppo, opportunità economiche e benessere. Per l'Occidente, questi sviluppi impongono, da un lato, scelte difficili su come relazionarsi con paesi partner nei casi di cambiamenti di governo anticostituzionali o antidemocratici, e, dall'altro, la necessità di legittimare il modello democratico come capace di promuovere in maniera efficace i processi di sviluppo nel continente, senza concedere troppi spazi a particolarismi e corruzione.

In questo senso, l'accresciuta polarizzazione globale degli ultimi anni ha esacerbato fenomeni preesistenti. Queste dinamiche si collocano infatti all'interno di un più ampio dualismo autocrazie/democrazie – una contrapposizione alla base del primo Summit for democracy organizzato dagli Stati Uniti, a Washington, nel dicembre 2021 – nel confronto incentrato su Occidente da una parte e Russia e Cina dall'altra, e sulla capacità o meno di ciascuna delle due parti di raccogliere il più ampio supporto internazionale possibile. La competizione politica globale si riflette quindi anche sul quadro della politica interna, creando un'ulteriore linea di divisione. Seppure in maniera spesso incoerente – si pensi al modo diverso in cui sono stati accolti i cambiamenti di regime incostituzionali in Mali, Burkina Faso e Niger rispetto al vicino Ciad, con cui è continuata la consolidata collaborazione –, Stati Uniti e Unione Europea fanno della promozione della good governance e dei valori democratici un tratto distintivo del loro approccio con il resto del mondo. Ma in diverse parti dell'Africa si diffonde un'insofferenza nei confronti delle intromissioni occidentali per il rispetto delle norme democratiche – o delle più ampie garanzie delle

⁴⁶ D.P. Wezeman, J. Gadon e S.T. Wezeman, “Trend in International Arms Transfers”, SIPRI, 2022.

⁴⁷ Freedom House, “Freedom Status”, 2023.

⁴⁸ “Africa's coups are part of a far bigger crisis”, *The Economist*, 3 ottobre 2023.

libertà, come nel caso dei diritti LGBTQ – percepite come paternalistiche e del tutto indebite. Ad esse vengono preferiti gli approcci di non interferenza negli affari interni propugnati almeno in linea di principio, ancora una volta, da Russia e Cina.

4. Quale ruolo per l'Italia e l'Europa?

Dopo un periodo di relativo disimpegno, nell'ultimo decennio l'Italia ha mostrato la volontà di intraprendere con l'Africa subsahariana un rapporto di rinnovato coinvolgimento. Uno sguardo più attento verso la regione dal punto di vista politico-diplomatico è stato testimoniato dalle 25 visite bilaterali ufficiali compiute, dal 2013 ad oggi, da parte dei diversi Presidenti del Consiglio che si sono succeduti al governo o da parte del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, nonché dalle tre conferenze Italia-Africa organizzate a partire dal 2016. L'esecutivo attuale ha rilanciato l'attenzione verso il continente con rinnovata enfasi. Il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha espresso in più sedi la volontà di fare dell'Africa un elemento centrale della politica estera italiana, in particolare tramite il Piano Mattei⁴⁹. Presentato più volte come colonna portante di un nuovo approccio italiano al continente africano, il 4 novembre 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge Piano Mattei, poi convertito in legge il 10 gennaio 2024, le cui componenti specifiche verranno delineate nei prossimi mesi. Al contempo, il "Processo di Roma" (il percorso di cooperazione di cui avrebbe gettato le basi la Conferenza Internazionale sulla Migrazione e sullo Sviluppo del 23 luglio scorso) e il Summit Italia-Africa previsto per il 28-29 gennaio 2024 contribuiscono ad evidenziare come l'Italia punti a essere punto di raccordo tra i due lati del Mediterraneo – un'idea già emersa più volte in passato – proponendo un partenariato che affianchi alla collaborazione per lo sviluppo sostenibile e la crescita economica dei paesi africani forme di cooperazione efficace su alcuni fronti chiave per Roma e Bruxelles, in particolare il partenariato energetico e il contrasto all'immigrazione irregolare.⁴⁹ A questo si associa anche la gestione collaborativa dei flussi migratori regolari, per la quale il nuovo decreto flussi per il 2023-2025⁵⁰ prevede una quota crescente degli ingressi totali nel corso del triennio per quei paesi extra-UE che hanno stipulato accordi con l'Italia (quota che dovrebbe arrivare dal 33% delle unità totali nel 2023 al 40% del 2025).⁵¹

Per quanto gli osservatori abbiano sottolineato soprattutto l'attenzione del Piano al campo dell'energia e della gestione dei processi migratori, l'iniziativa – nei tratti ancora generali che ad oggi sono stati delineati e resi noti – presenta un elenco di ambiti più ampio nei quali sviluppare collaborazioni con i paesi dell'area.⁵² Ad esempio, sono previste iniziative di formazione del capitale umano, come borse di studio e programmi di formazione, mentre l'allocazione di quote di immigrazione destinate al lavoro qualificato

⁴⁹ D.L. 161/2023 - [Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano](#).

⁵⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2023 "[Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025](#)".

⁵¹ "[Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025](#)", Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 27 settembre 2023.

⁵² I settori identificati dal Piano sono: cooperazione allo sviluppo; promozione delle esportazioni e degli investimenti; istruzione; formazione superiore e formazione professionale; ricerca e innovazione; salute; agricoltura e sicurezza alimentare; approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche; tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici; ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture, anche digitali; partenariato nell'aerospazio (settore aggiunto in sede referente); valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico, anche nell'ambito delle fonti rinnovabili, dell'economia circolare e del riciclo (quest'ultimo inciso aggiunto in sede referente); sostegno all'imprenditoria, in particolare a quella giovanile e femminile; promozione dell'occupazione; turismo; cultura; prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali.

presso imprese italiane punta ad allineare progetti di formazione, ingressi ed esigenze produttive dell'industria italiana.

L'aspirazione di Roma a proporsi come snodo di raccordo eurafricano e ad investire in relazioni economiche e di sviluppo più strette con l'Africa mantiene per l'Italia un potenziale significativo, e pone al contempo una serie di *caveat*. Attualmente l'Africa subsahariana costituisce per l'Italia poco meno di un quarto degli scambi commerciali con il continente africano, e l'export verso l'Africa rappresenta solo il 3,4% di quello totale italiano; in entrambi i casi i margini di espansione sono ampi. Una considerazione applicabile anche sul fronte degli investimenti esteri verso il continente, diminuiti tra il 2017 e il 2021 di oltre il 40% (anche per gli effetti della pandemia e di altri shock esogeni su una precedente tendenza all'aumento degli investimenti italiani nel continente), e composti in quota significativa da grandi investimenti del settore energetico.⁵³ Per rinvigorire le relazioni economiche, tuttavia, occorrerà partire da un'analisi e una comprensione dei risultati limitati generati da analoghi precedenti tentativi di rafforzare i legami economici tra le due parti. Un aspetto importante sarà dato, ad esempio, da una valutazione del ruolo da accordare al settore privato. Elaborare una strategia concreta di inclusione delle piccole e medie imprese (PMI) di entrambe le parti, ad esempio, potrebbe avere il beneficio aggiuntivo di dare all'intervento una maggiore inclusività e dinamicità, ponendosi come valore aggiunto che dia all'iniziativa particolare concretezza per gli attori che ne verranno coinvolti nel corso degli anni a venire in un progetto di collaborazione strutturato e di lungo periodo. In tal senso, il Piano Mattei e un approccio differenziato sia in ambito tematico che territoriale potrebbero fornire la possibilità alle imprese italiane di strutturare partnership di più lungo respiro.

La credibilità della proposta italiana dipenderà dalla realizzazione degli impegni presi, ma anche dalla scelta di obiettivi realistici nel delineare future iniziative. Le iniziative italiane dovranno essere pienamente coerenti con il quadro delle iniziative europee nel quale necessariamente andranno a inserirsi, o almeno ad affiancarsi, incluso Global Gateway e ad altri sforzi multilaterali come la Partnership for Global Infrastructure and Investment del gruppo del G7. Le strategie che l'Italia adotterà dovranno essere coerenti con gli obiettivi che ci si pone: in particolare, occorrerà esaminare e comprendere bene il nesso tra il livello di sviluppo dei paesi di origine dei migranti e l'andamento dei flussi migratori. Sempre a riguardo delle migrazioni, una gestione corretta ed equa del fenomeno, incluso il rispetto della dignità umana non può che essere parte essenziale di un rapporto di fiducia e di responsabilizzazione tra le parti, sia a livello di leadership che di comunicazione e opinione pubblica. Molti leader e opinioni pubbliche africane percepiscono l'interesse italiano ed europeo come eccessivamente incentrato sulla gestione delle migrazioni, incasellate nel dialogo politico come un aspetto problematico "da risolvere" nella relazione tra le due parti del Mediterraneo. La gestione dei processi migratori deve includere la valorizzazione dello scambio tramite canali regolari e investimenti nella formazione del capitale umano, smarcandosi da una gestione prettamente securitaria ed emergenziale per inserirsi in una più ampia visione di sviluppo e collaborazione congiunta.

Sia sul fronte delle partnership economiche che su quello delle partnership politiche, i paesi africani hanno oggi più opzioni di quante ne avessero in passato: i legami privilegiati e l'influenza dell'Occidente non possono più essere dati per scontati, ma vanno "(ri-)guadagnati" o quantomeno preservati in un'ottica di competizione, ed eventualmente di collaborazione, con gli altri attori esterni che hanno forgiato nuove relazioni con i paesi africani o rinnovato quelle del passato. Si è verificata una progressiva perdita di fiducia e un crescente senso di distanza, talvolta di aperta ostilità, nei confronti di un Occidente ritenuto

⁵³ M. Zaurrini, "Commercio, investimenti e presenza economica italiana in Africa: come sta cambiando?", Commentary, ISPI, 12 luglio 2023.

responsabile di un sistema politico ed economico internazionale iniquo tanto nelle sue principali strutture istituzionali multilaterali quanto nella distribuzione di opportunità, risorse e prosperità; questa dinamica di crescente avversione, manifestatasi in alcuni paesi del continente più che in altri, e particolarmente marcata nei confronti della Francia, richiede oggi ancora di più di approcciarsi alle controparti africane con un riconoscimento di pari dignità, un rispetto e un'apertura che non siano solo retorici ma vengano effettivamente percepiti come tali.

Il risentimento africano nei confronti dei paesi occidentali riguarda anche le promesse passate che hanno generato aspettative troppo spesso rimaste irrealizzate; la messa in campo di grandi iniziative a livello europeo, o di nuovi piani a livello italiano, deve evitare di alimentare ulteriormente il circolo della creazione di promesse e aspettative a cui non corrisponde una concreta realizzazione, creando ulteriori risentimenti e favorendo un ulteriore allontanamento e il restringersi degli spazi di disponibilità a collaborare. La perdita di fiducia riguarda, in parte, anche gli stessi modelli politici occidentali, in particolare democrazia e diritti, come rilevato dai sondaggi delle opinioni pubbliche africane. Italia ed Europa sono quindi chiamate ad una duplice sfida: da una parte, definire e mostrare come una partnership con i paesi africani incentrata sul rispetto e la promozione dei valori democratici sia in grado di portare un concreto valore aggiunto per il benessere e lo sviluppo dei paesi partner. Dall'altro, sarà cruciale stanziare fondi all'altezza delle promesse effettuate, in modo da scongiurare il rischio che l'impegno politico e simbolico dato alla promozione di una nuova collaborazione si scontri con una scarsa implementazione, mettendo ulteriormente alla prova un rapporto di fiducia già messo in questione.

Nell'ottica della costruzione o ricostruzione della fiducia reciproca, un maggiore impegno nei confronti di esigenze e urgenze africane richiede capacità e disponibilità dell'UE e dei suoi stati membri di dare pronta risposta alle frequenti emergenze umanitarie dei partner nella regione, principalmente attraverso strumenti europei e multilaterali.

Infine, nel dimostrare l'importanza accordata alle istanze delle controparti africane, è essenziale che l'Italia e la UE siano parti attive del confronto globale per la riforma delle Nazioni Unite, un impegno peraltro ribadito anche dal Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel e dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni nei loro recenti interventi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il 22 novembre 2023, l'UNGA ha approvato una risoluzione sulla cooperazione fiscale internazionale. Sponsorizzata dall'Africa e votata con 125 voti a favore e 48 contrari, il voto ha mostrato, come rilevato da molti osservatori, una evidente contrapposizione tra paesi ricchi e paesi in via di sviluppo che conferma una sempre più marcata richiesta di cambiamento nella gestione collettiva degli affari internazionali. È raccomandabile che tale confronto veda partecipi tutti, evitando per quanto possibile una divisione tra Nord e Sud globale. I rapporti multilaterali con l'Africa subsahariana vanno coltivati anche massimizzando e regolarizzando l'uso di piattaforme di collaborazione come il G7; la presidenza italiana di quest'ultimo, nel 2024, rappresenterà una nuova opportunità per promuovere un confronto aperto e produttivo tra le economie più avanzate e i paesi africani.